

ADIA-Stiftung zur Erforschung neuer Wege für Arbeit
und soziales Leben

Schriftenreihe Band 2

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Margret Baltes, Prof. Dr. Lothar
Krappmann, Prof. Dr. Wolf Lepenies, Annette Lepenies, Prof. Dr. Leo
Montada, Prof. Dr. Ralf Schwarzer

Leo Montada (Hg.)

Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Leo Montada

Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit: Bewertungen unter Gerechtigkeitsaspekten

1 Einführung

Den Befürwortern einer *freien Marktwirtschaft* ist der Gedanke, Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit zu ergreifen, systemfremd. Sie erwarten bei hoher Arbeitslosigkeit zunächst einmal, daß die Arbeit billiger angeboten wird und bei niedrigerem Preis wieder mehr nachgefragt wird. Sie erklären die aktuelle Arbeitslosigkeit auch als Folge des Außerkraftsetzens von Marktgesetzen (Hayek, 1960).¹ Sie tolerieren wohl, daß der Staat Angebote zur Um- und Weiterqualifikation macht, damit höhere Anforderungen bewältigt werden können, und durch infrastrukturelle Maßnahmen die allgemeinen Voraussetzungen für effizienteres Wirtschaften erfolgreichen Wettbewerb verbessert, vielleicht auch, daß der Staat erfolgversprechende Innovationen und die dazu nötige Forschung fördert, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft zu stärken, was indirekt die Arbeitslosigkeit senken sollte.

Das Sozialstaatsprinzip erlaubt darüber hinausgehende Maßnahmen. Die staatlichen Aktivitäten sind auf eine Teilhabe aller Bürger an den Möglichkeiten der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse orientiert. Unverdiente und ungerechte Arbeitslosigkeit begründet Ansprüche auf die Solidarität der Allgemeinheit. Der Sozialstaat hat nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten die Verpflichtung zur Reduktion von Ungleichheiten der Lebenslage und der Entwicklungschancen seiner Bürger, und das bedeutet zum "Herauf-

gleichen" der Lage und Chancen der Arbeitslosen und ihrer Angehörigen. Dieser Verpflichtung des Sozialstaates entspricht ein Anspruch der unverdienten Arbeitslosen auf Teilhabe am Arbeitsleben, wenigstens aber auf Milderung der Folgen der Arbeitslosigkeit.

Sozialstaatliche Maßnahmen werden in der Regel mit Gerechtigkeitsargumenten begründet und gefordert. Sie lassen sich freilich auch mit dem Menschenbild des *homo oeconomicus* (vgl. Ramb, 1993) vereinbaren. In der *ökonomischen Verhaltenstheorie* (Ramb & Tietzel, 1993) werden Maßnahmen und Rechtsordnungen als rationale ökonomische Präferenzentscheidungen mit dem Ziel der Maximierung des Nutzens und des Wohlbefindens rekonstruiert (Schäfers, 1993). Daß es für den Staat und für die Gemeinschaft der Bürger auf Dauer billiger sein könnte, Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit zu finanzieren als deren Folgekosten zu tragen, läßt eine Rechtfertigung staatlicher Maßnahmen auch über ihre Kosteneffizienz zu, also als ökonomisch richtige Entscheidung. Wenn die Konfrontation mit Nöten Arbeitsloser psychisch belastend wirkt und Angst um die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes oder Unbehagen wegen der eigenen Besserstellung auslöst, dann ist es im eigenen Interesse der Beschäftigten, zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, wenn das möglich ist.

Diese Reduktion auf das Selbstinteresse ist jedoch eine anthropologische Vorentscheidung, die in der ökonomischen Verhaltenstheorie als Prinzip für Erklärungen "gesetzt ist". Daß es empirisch gestützte Gegenargumente gegen dieses Menschenbild gibt, z.B. erlebte Ungerechtigkeit bei privilegierten Personen und Gruppen (Lerner, 1980; Miller, 1993; Montada et al., 1986) sollte freilich nicht übersehen werden. Erlebte Ungerechtigkeit der Lage der Arbeitslosen als Unwohlsein zu definieren, erlaubt es zwar, Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit formal unter dem Modell des *homo oeconomicus* zu begründen, abstrahiert aber von der zugrundeliegenden Gerechtigkeitsmotivation, deren spezifische Inhalte folglich übersehen werden.

Bezüglich *Maßnahmen* ist selbstverständlich nicht nur an den Staat zu denken, sondern auch an die anderen Akteure auf dem Markt: Unternehmer, Gewerkschaften, Arbeitnehmer. Folgende Fragen sind zu stellen und zu beantworten: Gibt es Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit? Wenn ja, welche und wer kann sie ergreifen? Wie ist ihre Wirksamkeit einzuschätzen? Welche Nebenwirkungen sind möglich? Welche Kosten sind zu erwarten? Wer soll die Kosten gerechterweise tragen? Die Kalkulation der Kosten, die Prognose der Effizienz und der unerwünschten Nebenwirkungen sind komplexe und schwierige Aufgaben für Wirtschaftsexperten.

¹ Das ist nicht zu verwechseln mit Positionen, die unterschiedliche Ursachenkategorien der Arbeitslosigkeit unterscheiden, die unterschiedliche Maßnahmen erfordern, wie konjunkturelle oder keynesianische, klassische, nachfragebedingte, demographische, Kapitalmangel- oder Rationalisierungsarbeitslosigkeit. In letzterer spielen die Lohnkosten als Zwang zur Rationalisierung eine entscheidende Rolle, weshalb deren Senkung empfohlen wird (Giersch, 1993).

2 Ursachen der Arbeitslosigkeit und mögliche Maßnahmen

Massenarbeitslosigkeit in einem Staat kann viele Ursachen haben, u.a. die folgenden:

1. *Sinkende Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen wegen Geldmangels*, der seinerseits durch restriktive Geldpolitik, übermäßige Besteuerung (z.B. zur Finanzierung expandierender Staatsausgaben), durch Massenarbeitslosigkeit selbst und die daraus resultierende Verarmung usw. bedingt sein kann.

Maßnahmen gegen diese "keynesianische" Arbeitslosigkeit sind u.a. eine Verbilligung der Kredite, staatliche Ausgabenprogramme, Steuersubventionen für Investitionen und Wohnungsbau, Steuersenkungen zur Förderung privater *Liquidität*. Die Gefahren einer inflationären Entwicklung und einer Überschuldung privater und öffentlicher Haushalte sind bekannt. Die Empfehlung antizyklischer Steuerungen sind ebenfalls bekannt, werden aber selten beachtet.

2. *Sinkende Nachfrage nach den Produkt- und Dienstleistungsangeboten* wegen mangelnder Attraktivität der Angebote, wegen Marktsättigung oder wegen Einstellungs- und Bewußtseinsänderungen der Käufer (z.B. Verzicht auf Auto wegen der Umweltbelastung).

Was benötigt wird, sind *Angebotsveränderungen*, also Produktinnovationen. Diese sind kostspielig und benötigen einen zeitlichen Forschungs- und Entwicklungsvorlauf. Wenn die Produktivitätsgewinne über längere Zeit im wesentlichen für Lohnsteigerungen verbraucht wurden, fehlt den Unternehmen das Kapital. Maßnahmen staatlicherseits könnten in Forschungs- und Innovationssubventionen liegen. Gewerkschaften und Arbeitnehmer könnten über die Hinnahme von Lohnkürzungen Investitionen erleichtern.

3. *Sinkende internationale Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen wegen zu hoher Preise*, die ihrerseits durch zu hohe Kosten, u.a. Lohnstückkosten, Energie- und Transportkosten, zu hohen Besteuerungen, gesetzliche Produktionsauflagen (z.B. Gesundheits- und Umweltschutz, beschränkte Maschinenlaufzeiten usw.) bedingt sind.

Alle *kostendämpfenden Maßnahmen* sind hilfreich: Möglichkeiten haben Staat, Gewerkschaften, Belegschaften und Unternehmer. Der Staat über Senkung der Lohnnebenkosten und Steuern sowie den Abbau von kostspieligen Produktionsauflagen, Gewerkschaften und Belegschaft durch Hinnahme

me von Lohnkürzungen und Verlängerungen der Arbeitszeiten und Maschinenlaufzeiten. Die Unternehmen können versuchen, die Stückkosten zu senken. Da dies auch ein Weg ist, durch technologische und Prozeßinnovationen die Lohnkosten zu senken, kann dies auch zu Entlassungen (und *technologischer Arbeitslosigkeit*) führen.

4. *Transfer von Investitionskapital in andere Länder*, die wegen günstigerer Kosten (z.B. Lohn- und Lohnnebenkosten) höhere Erträge erlauben.

Die Verlagerung von Produktionsstätten in "Billiglohnländer" ist ein Weg. Dieser *vielleicht effizienteste Beitrag zur Entwicklungshilfe* schafft aber im Heimatland keine Arbeitsplätze. Gegen diesen Kapitalexport und die Verlagerung von Produktionsstätten ins kostengünstigere Ausland werden *dirigistische Maßnahmen* vorgeschlagen, z.B. Zollschränken gegenüber Ländern mit einem niedrigen Niveau der Löhne und Sozialleistungen oder rasche Angleichung von Löhnen und Sozialleistungen innerhalb eines Wirtschaftsraums mit Freihandel wie der EU.

5. *Sinkende internationale Konkurrenzfähigkeit wegen überhöhter Devisenparitäten*, die z.B. aus hohen Kapitalmarktzinsen resultieren, die wiederum meist durch die Überschuldung der öffentlichen Hand mitbedingt sein können.

Faire, d.h. den Kaufkraftparitäten entsprechende Devisenkurse zu finden, ist die gemeinsame *Aufgabe der Notenbanken und Regierungen*.

6. *Fehlende regionale Mobilität und Berufsmobilität der Arbeitnehmer*, die den Arbeitskräftebedarf in einzelnen Branchen und Regionen nicht wahrnehmen. Der Mangel an Facharbeitern war in den 80er Jahren notorisch, der Arbeitskräftebedarf in der Bauwirtschaft kann heute nur durch Ausländer gedeckt werden.

Die möglichen Maßnahmen muten den Arbeitnehmern Flexibilität und Mobilität zu: die *Bereitschaft zum Wohnortwechsel, zu Umschulungen, zur Annahme von Arbeitsplätzen unter dem bisherigen Niveau*. Die Arbeitsmarktpolitik kann Umschulungen und Ortsmobilität fördern.

7. *Rasche Ausweitung der Nachfrage nach Arbeit*, z.B. durch die geburtenstarken Jahrgänge, durch Frauen, die berufstätig sein wollen, durch Verkürzung von Schul- und Studienzeiten, durch Verlängerung der Altersgrenze nach oben, durch Einwanderungswellen.

Maßnahmen gegen diese *demographische Arbeitslosigkeit* könnten eine *Ausweitung des Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen* sein und das *Tolerieren*

längerer Studienzeiten. Gefordert wird auch eine *restriktivere Einwanderungspolitik.*

8. *Der Verlust von Märkten durch Errichtung von Zollgrenzen, Embargos, politischen Krisen und Wirtschaftskrisen in traditionellen Exportmärkten.*

Maßnahmen sind nur im Rahmen der *Außenpolitik und Außenhandelspolitik denkbar.*

9. *Fehlende Erschließung neuer Exportmärkte,* was auf Mängel im Marketing und der Produktinnovation zurückzuführen ist.

Abhilfe ist primär durch die *Unternehmen* zu leisten, die allerdings durch die Außen- und Entwicklungshilfepolitik unterstützt werden können und durch maßvolle Lohn- und Steuerpolitik das für die Innovationen erforderliche Kapital akkumulieren können müssen.

Unabhängig von Ursachen können sozusagen kompensatorische staatliche Maßnahmen eingeleitet werden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Betrieben, Vorruhestandsregelungen, Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes in eigenen Organisationsformen, großzügige Um- und Fortbildungsmaßnahmen unter Lohnfortzahlungen, Prämierungen von Beurlaubungen etwa zur Erfüllung familiärer Aufgaben. *Diese Maßnahmen mildern* mit Ausnahme vielleicht der Fortbildungsangebote nur das *Symptom Massenarbeitslosigkeit, kurieren aber nicht die Ursachen,* d.h. sie vermehren die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht.

3 Wer kann Beiträge zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten?

Die vorstehende Auflistung braucht nicht ein vollständiger Katalog der Ursachen zu sein, um zu zeigen, daß alle Akteure auf dem Markt Beiträge leisten können zu Maßnahmen und Entscheidungen, die dazu dienen, Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Arbeitslosen

Die Arbeitslosen selbst können auf verschiedene Weisen an den Kosten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze beteiligt werden:

- Zunächst könnten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen untertariflich bezahlt werden.
- Dann könnte die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung oder -hilfe gekoppelt werden an die Übernahme von Aufgaben im öffentlichen Interesse, deren Erledigung auf andere Weise kostenträchtig wäre. Dadurch ergäbe sich ein Einsparungseffekt.
- Arbeitslosen könnte die Übernahme von relativ unattraktiven Tätigkeiten zugemutet werden, die unterhalb des bisherigen Beschäftigungs- und Ausbildungsniveaus liegen. Ein beruflicher Abstieg kann immer noch als eine bessere Nutzung des "Humankapitals" angesehen werden als dieses brachliegen zu lassen. Schließlich können Maßnahmen zur Vermeidung mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Arbeitslosenunterstützung und -hilfe ergriffen werden, was Einsparungen brächte.

Die Gemeinschaft der Beschäftigten

Wenn berufliche Arbeit wichtigen menschlichen Bedürfnissen entspricht, müßte unverdiente Arbeitslosigkeit über das Solidaritätsprinzip eine Bereitschaft zur Teilung von Arbeitszeit und Arbeitsentgelt veranlassen. Versuche dieser Art sind ansatzweise in spezifischen Berufsgruppen probiert worden: So konnten in mehreren deutschen Bundesländern Lehrer ihre Stundendeputate reduzieren mit dem Versprechen, daß durch die eingesparten Mittel Junglehrer neu eingestellt werden.

Tarifvertragsparteien

Die Tarifverträge mit den Vereinbarungen über Löhne, wöchentliche Arbeitszeit, Lohnfortzahlungen in Krankheitsfällen, jährliche Arbeitszeit (Urlaub, Feiertage), Maschinenlaufzeiten, Vertragsflexibilität bezüglich Löhnen und Arbeitszeiten, Kündigungsschutzbestimmungen beeinflussen auf viele Weise die Arbeitslosenquote. Hohe Lohnkosten, niedrige Arbeitszeiten und beschränkte Maschinenlaufzeiten tragen wesentlich zu den Wettbewerbsnachteilen eines Unternehmens bei. Schutzbestimmungen schützen lediglich die Arbeitsplatzbesitzer, führen aber dazu, vorsichtig mit der Einstellung neuer Arbeitnehmer zu sein: Auftragsüberhänge werden eher durch Überstunden geleistet.

Die Unternehmen

Rentabler Erfolg im Wettbewerb ist das primäre Eigeninteresse der Unternehmer und kann unter dem Gesichtspunkt der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen auch zur Verantwortung von Unternehmern werden. Der permanente Zwang zur Angebots-Innovation wie auch zu einer rationellen Verwendung des Kapitals (Prozeßinnovation) ist eine Voraussetzung, Markterschließung und -pflege eine andere. Zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist vor allem auch an die organisatorische Ermöglichung von Teilzeitarbeit (die bei Bedarf befristet durch Überstunden ausgedehnt werden kann), an betriebliche Aus- und Weiterbildung zu denken.

Das Parlament über die Gestaltung des Arbeitsrechts und Arbeitsschutzes

Die Einrichtung von Schutzbestimmungen (Kündigungsschutz und -fristen, Lohnfortzahlung, besonderer Kündigungsschutz und Urlaubsregelungen für Behinderte und ältere Arbeitnehmer, Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, Sonderregelungen für die Kinderbetreuung, für Lehrlinge verbotene Nachtarbeit, Arbeitszeitbegrenzungen usw.) ist nützlich für die jeweils Beschäftigten. Da alle diese *Schutzbestimmungen* für die Arbeitgeber Kosten und Kostenrisiken bedeuten, *motivieren* sie zu einer besonderen Vorsicht bei Einstellungen von dieser Art geschützten Personen. Der Abbau von Schutzbestimmungen würde die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtern.

Der Staat

Der Staat hat eine Vielzahl von Möglichkeiten, Einfluß auf die Arbeitslosigkeit zu nehmen, zum Teil auch auf indirekten Wegen. Die Arbeitsmarktpolitik steht oben an, über die Subventionierung einzelner Branchen und Arbeitsplätze, die Festlegung der Höhe von Lohnersatzleistungen (deren Abstand zu den Löhnen, der auch die Akzeptanz der Arbeitslosigkeit bzw. die Bemühung um einen Arbeitsplatz und die Akzeptanz von Stellenangeboten beeinflusst) bis zu Konjunkturprogrammen und die durch die Staatsverschuldung beeinflussten Kreditkosten und Währungsparitäten haben Parlament und Regierungen viele Möglichkeiten der Einflußnahme.

4 Diskussion einzelner Maßnahmen unter Gerechtigkeitsaspekten

Im folgenden werden vieldiskutierte Maßnahmen unter Gerechtigkeitsaspekten beleuchtet.

4.1 Stärkere Berücksichtigung von persönlichen Präferenzen für Teilzeitarbeit und freiwilligen Verzichtleistungen auf Arbeitszeit

Die Arbeitslosenquote in den alten Bundesländern Deutschlands betrug 7,6% Ende 1993. Diese Zahl würde sprunghaft steigen, wenn sich die sogenannte Stille Reserve, vor allem nicht berufstätige Frauen, als arbeitssuchend meldete, und wenn alle Studenten auf kürzestem Wege ihr Examen machten. Bei der Bewertung der höheren Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern sollte auch der Tatbestand Beachtung finden, daß dort die Stille Reserve wesentlich kleiner und die Erwerbsquote immer noch deutlich höher ist als diejenige in den alten Bundesländern. In Zeiten der Massenarbeitslosigkeit muß man dankbar für die Stille Reserve sein. Sie entlastet den Arbeitsmarkt freiwillig und wirft deshalb nicht unmittelbar Gerechtigkeitsprobleme auf.

Es gibt viele *persönliche Präferenzen, die den Arbeitsmarkt entlasten oder entlasten könnten*: Wünsche nach Reduktion einer Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung, nach einer befristeten Unterbrechung des Beschäftigungsverhältnisses, nach vorgezogenem Ruhestand, nach längerer Studienzzeit, nach einer zweiten Ausbildung oder einem zweiten Studium. Die Realisierung einiger dieser Präferenzen kostet die Sozialversicherungen und die Allgemeinheit wenig oder nichts. Andere wie die Nutzung von Altersübergangs- und Vorruhestandsregelungen, zweiten Ausbildungen und Zweitstudien sind zwar nicht kostenneutral, die Kosten sind aber abzugleichen mit denjenigen, die wegen Lohnersatzleistungen für Arbeitslose aufzubringen wären.

Als *Arbeitsmarktpuffer* besonders interessant ist die Bereitschaft, die Arbeitszeit zu reduzieren. Diese Präferenz ist sowohl in der berufstätigen Bevölkerung als auch unter Arbeitssuchenden verbreitet. Nach einer Umfrage des Bundesministeriums für Frauen und Jugend aus dem Februar 1992 prä-

ferierten etwa ein Viertel der Männer und 70% der Frauen in den alten Bundesländern eine Teilzeitarbeit, auch wenn sie weniger verdienten. In den neuen Bundesländern sind diese Anteile geringer: 9% der Männer und 40% der Frauen.² Insbesondere unter den arbeitswilligen Frauen in Westdeutschland suchten viele eine Teilzeitbeschäftigung: Von den arbeitslos gemeldeten waren es 43,2%, unter den nicht arbeitslos gemeldeten 67,2%; eine Teilzeitbeschäftigung akzeptieren würden zusätzlich 19,2% und 11,3% (Sozio-Ökonomisches Panel).³ Es gibt Vermutungen dahingehend, daß durch die Ausnutzung dieser Präferenzen und Bereitschaften und die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen Hunderttausende von Arbeitslosen eingestellt werden könnten. Die Möglichkeiten der Teilzeitarbeit, des Job-Sharing, der zeitweisen Unterbrechung der Berufstätigkeit kann im Interesse vieler liegen.

Unter Gerechtigkeitsaspekten ist jeder Beitrag zur Reduktion von Arbeitslosigkeit unproblematisch, wenn er den Präferenzen der Betroffenen entspricht oder deren freiwilligen Entscheidungen, sofern die Betroffenen als mündige Bürger informiert und für sich selbst verantwortlich entscheiden (Nozick, 1974; Posner, 1981). Ein Verzicht auf Arbeitszeit und einen entsprechenden Anteil des Lohnes und der Versicherungsleistungen wäre nur ungerecht, (1) wenn er aufgenötigt wird, (2) wenn er auf falschen Informationen und Versprechungen beruht, (3) wenn Dritte Vorteile daraus zögen, für die die Reduktion nicht in Kauf genommen wurde. Es mag sein, daß eine Reduktion der Arbeitszeit in Kauf genommen wird, die nicht dem Selbstinteresse entspricht, aber einer erlebten moralischen Verantwortung für andere, die dadurch Arbeitsplätze erhalten oder behalten.⁴ Diese freiwillige Reduktion würde sich als ungerecht herausstellen, wenn das Versprechen, dadurch Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten, nicht eingelöst wird.

Bei freiwilligen Verzichten zugunsten anderer, die nicht im eigenen Interesse liegen, stellt sich allerdings ein weiteres Gerechtigkeitsproblem, das durch einen Vergleich mit gleichgestellten anderen Personen entsteht, die solchen Verzicht nicht leisten und deshalb vergleichsweise besser abschnei-

2 Bundesministerium für Frauen und Jugend: Frauen in der Bundesrepublik Deutschland (Broschüre 1992, S. 64, 65).

3 Quelle: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin): Wochenbericht 33/92.

4 Bekannt ist aus neueren Untersuchungen, daß eine Mehrheit der Europäer Lohnneinbußen oder Steuererhöhungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen hinzunehmen bereit wäre.

den. Es kommt hier zu einem Gerechtigkeitskonflikt, nämlich zwischen existentieller Schuld gegenüber den Schlechtergestellten (also den Arbeitslosen, vgl. Montada et al., 1986), die zu Verzichtleistungen zu deren Gunsten motiviert, und relativer Benachteiligung (Deprivation) gegenüber Gleichgestellten, die eine Gegenmotivation erzeugt. Eine als ungerecht erlebte Benachteiligung gegenüber Gleichgestellten ist auch durch die freie Wahl des Verzichts nicht ausgeschlossen.

4.2 Maßnahmen zu einer Begrenzung der Arbeitszeit

Viele Vorschläge kursieren, die auf eine Teilung der zu einem gegebenen Zeitpunkt angebotenen Arbeitszeit hinauslaufen. Das kann eine Arbeitszeitreduktion mit proportionaler Lohnkürzung für alle Beschäftigten eines Betriebes sein, wie das Ende 1993 im VW-Werk vereinbart wurde, das könnte eine Reduktion der wöchentlichen oder jährlichen Normarbeitszeit für eine Branche sein, es könnten Kurzarbeitsregelungen oder ein Verbot von Überstunden sein, usw.

Werden diese Regelungen freiwillig akzeptiert, stellt sich kein Gerechtigkeitsproblem. Wenn eine allgemeine Arbeitszeitreduktion die einzige betriebliche Alternative zu Entlassungen darstellt, ist eine breite Akzeptanz dieser Regelung zu erwarten, nicht notwendigerweise aus Solidarität, sondern wegen des Unwissens vieler, ob sie nicht selbst zu den Entlassenen gehören werden. Rawls (1971) hat gerechte Entscheidungen unter der Bedingung erwartet, daß alle an der Entscheidung Beteiligten vor der Entscheidung nicht wissen, ob sie schlußendlich zu denjenigen gehören werden, für die die Entscheidung vorteilhaft ist, oder zu denen, für die sie nachteilig ist. Entscheidungen unter diesem "veil of ignorance" werden dann so getroffen, daß auch die am wenigsten Begünstigten nicht zu schlecht wegkommen.

Sofern diese Regelungen vertraglich oder durch Gesetznormen als Regulierungen aufgezwungen werden, stellen sich Fragen nach ihrer Gerechtigkeit. Als Rechtfertigung kann die Pflicht zur Solidarität genannt werden. Wessen Solidarität hier verlangt wird, hängt davon ab, wer die Kosten dieser Regelungen zu tragen hat. Beim Abbau von Überstunden und bei einer Verkürzung der Arbeitszeit mit proportionaler Lohnkürzung ist das geklärt: Es sind die Angehörigen der jeweiligen Berufsgruppe. Werden die Löhne nicht proportional zur Arbeitszeit gekürzt, sind die Kosten den jeweiligen Arbeitgebern aufgebürdet, die sie von den Gewinnen, den Investitionen oder

anderen Beschäftigtengruppen abzuziehen haben. Eine Beteiligung der Öffentlichen Hand und der Arbeitslosenversicherung an den Kosten widerspricht zwar einem Gerechtigkeitsprinzip, nämlich dem Verursacherprinzip, könnte aber sowohl mit Solidaritätsargumenten als auch mit Verweis auf Einsparungen der Kosten für die andernfalls zu zahlende Arbeitslosenunterstützung oder -hilfe in Erwägung gezogen werden.

4.3 Subventionierung von Lohnzahlungen/Zweiter Arbeitsmarkt

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bestehen in befristeten Lohnzuschüssen bei der Einstellung von Arbeitslosen (bevorzugt: schwer vermittelbare). Als Wiedereingliederungshilfe für Arbeitslose ist dies über Teilhaberechte zu begründen. Schwieriger ist es, die darin implizierte Lohnkostensubventionierung von Betrieben zu begründen: Als "Gegenleistung" wird deshalb die unverbindliche Bemühung der Betriebe erwartet, die befristete Stelle in einen Dauerarbeitsplatz umzuwandeln.

Unter Effizienzaspekten wird immer wieder die Frage in die Diskussion gebracht, ob es nicht eine sinnvollere Verwendung öffentlicher Gelder (oder der Versicherungsgelder) sei, wenn statt Arbeitslosenunterstützung und -hilfe Löhne subventioniert würden. Drei Gegenargumente sind unter Gerechtigkeitsaspekten relevant:

1. Es müßte gesichert werden, daß dadurch zusätzliche Stellen geschaffen oder erhalten werden. Das ist aber nicht zu gewährleisten, sondern hängt von der Geschäftslage ab, wenn betriebswirtschaftliche Rentabilitätskalkulationen nicht suspendiert werden sollen.
2. Es müßte gesichert werden, daß die Subventionierungen nicht zu "Mitnahmeeffekten" führen, d.h. daß sie von den Arbeitgebern nicht für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern nur zur Reduktion der eigenen Lohnkosten verwendet werden.
3. Damit im Zusammenhang birgt eine Subventionierung die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Konkurrenten auf dem Markt.

Aus diesen Gründen wird immer häufiger über einen zweiten Arbeitsmarkt für Gemeinschaftsaufgaben nachgedacht. Die offenen Fragen liegen auf der Hand:

1. Welche Aufgaben sollten das sein: Landschaftspflege, Altenpflege, Kindergärten, Jugend- und Seniorenprogramme?
2. Wie ist die mögliche Konkurrenz mit privatwirtschaftlichen Lösungen zu vermeiden oder zu gestalten?
3. Auf welche Weise kann gesichert werden, daß dies ein *Arbeitsmarkt* wird und nicht eine staatliche Beschäftigungstherapie oder ein bezahlter "Arbeitsdienst" mit Arbeitspflicht?
4. Wie ist zu gewährleisten, daß der erste Arbeitsmarkt attraktiver ist als der zweite (der eine Art öffentlicher Dienst mit Arbeitslosen sein würde)?

Ein Markt ist durch Vertragsfreiheit und Leistungskonkurrenz gekennzeichnet. Um diese Grundvoraussetzungen zu gewährleisten, müßten im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung und -hilfe Anreize geschaffen werden. Auch müßten Entlassungen wegen Vertragsverletzung möglich sein. Man wird kaum um eine deutliche Absenkung der Arbeitslosenunterstützung herumkommen, um Spielraum für einen finanziellen Anreiz für diese Tätigkeiten zu gewinnen. Die Löhne in diesem Arbeitsmarkt müßten ebenfalls deutlich unter den auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielbaren liegen, damit der Anreiz bleibt, in diesen zu wechseln. In der Konsequenz hätte man ein dreifach gestuftes Einkommensniveau: erster Arbeitsmarkt - zweiter Arbeitsmarkt - Lohnersatzleistungen.

4.4 Flexibilisierung der Arbeitszeit

Das Ladenschlußgesetz, die Begrenzung der Maschinenlaufzeiten, das Verbot von Sonntags- und Nachtarbeit für Branchen und Arbeitnehmergruppen, dies sind Regulierungen, die die Stückkosten erhöhen und - sofern sie nicht international generell gelten - Wettbewerbsnachteile erzeugen und somit im Prinzip Arbeitsplätze gefährden können. Sind sie deshalb ungerecht? Es sind *Schutzbestimmungen*, erlassen im Interesse der Arbeitnehmer. *In Zeiten der Vollbeschäftigung schützen sie die Arbeitnehmer auf Kosten der Rentabilität, also der Gewinne* (die dann allerdings auch nicht für Lohnerhöhungen zur Verfügung stehen; insofern zahlen die Arbeitnehmer auch einen Teil ihres Interessenschutzes selbst). *In Zeiten der Arbeitslosigkeit schützen sie die Interessen der Arbeitnehmer auf Kosten der Arbeitslosen.*

Eine Deregulierung würde genau jene Kosten verursachen, deretwegen die Regulierungen erlassen worden sind: Die Ladenschlußgesetze vereinheitlichen Wettbewerbsbedingungen und lassen auch kleineren selbständigen Betrieben Wettbewerbschancen, ohne deren Arbeitszeiten übermäßig auszudehnen. Die Regulierung von Arbeitszeiten hat z.T. das Ziel, gemeinsame Freizeiten für familiäre und soziale Kontakte zu schaffen. Das Verbot von Nacharbeit für Jugendliche ist als Gesundheitsschutz gedacht. Wenn die Deregulierung effizient wäre im Sinne einer Erhöhung der angebotenen Arbeitsplätze, ist eine Güterabwägung zwischen Nutzen und Kosten erforderlich.

4.5 Flexibilisierung der Löhne

Flächendeckende Tarifverträge schaffen vergleichbare Löhne und würden die Lohnkosten der Unternehmen und damit deren Wettbewerbsbedingungen vergleichbar machen, wenn alle über vergleichbares Kapital verfügten für die technologische Ausstattung. Je nach wirtschaftlicher Lage einzelner Unternehmen können die Tarife aber auch ruinös wirken und in den Konkurs treiben und zu Rationalisierungen veranlassen: Die Folge sind Entlassungen. Die Gleichheit der Löhne und der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen wird durchgesetzt auf Kosten der schwächeren Unternehmen und der entlassenen Arbeitnehmer. Erschwerend kommt hinzu, daß unter der Freiheitsparole "Tarifautonomie" auf der Ebene von Korporationen (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) Verträge geschlossen werden, die de facto die Freiheit einzelner Unternehmer und Arbeitnehmer für die Vertragsgestaltung einschränken. Die zu befürchtenden Ausnutzungen von Flexibilisierungen durch einzelne Betriebe könnten bei hoher Arbeitslosigkeit in der Tat zu einer Ausbeutung der Arbeitssuchenden führen, die aber bei rückläufiger Arbeitslosigkeit durch Marktmechanismen verhindert würde.

4.6 Subventionierung notleidender Branchen

Die staatliche Subventionierung von Betrieben und Branchen ist eine Maßnahme, die unmittelbar Arbeitsplätze erhält oder schafft, ist jedoch ein Eingriff in den Markt, der unter den Prinzipien der Gleichheit und Chancengleichheit betrachtet Gerechtigkeitsprobleme birgt. Wie könnte es als ge-

recht begründet werden, warum im deutschen Kohlebergbau unrentable Arbeitsplätze auf lange Zeit subventioniert werden, während in anderen Branchen, z.B. dem Automobilbau eine solche Subventionierung unterbleibt. Als Hilfskonstruktion wird deshalb auch ein Nutzenargument vorgeschoben, nämlich eine nationale Energieversorgung sollte erhalten bleiben. Das heißt: *Eine Begründung mit Gerechtigkeitsargumenten wird gar nicht erst versucht.* Der erst im Herbst 1993 wiederholte Anspruch der Bergarbeiter war jedoch mit der Wahrung des Besitzstandes begründet.

Eine Unterscheidung zwischen einer Überbrückung einer Konjunktur- oder Modernisierungskrise zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit oder - wie etwa im Kohlebergbau - eine Subventionierung auf Dauer ist angebracht. Es hat immer Strukturwandel und Veränderung im Arbeitsplatzangebot gegeben: Von der Landwirtschaft in die Schwerindustrie, von der Schwerindustrie in die weiterverarbeitende Industrie, von der weiterverarbeitenden Industrie in die Dienstleistungsbranchen, innerhalb der Dienstleistungsbranchen usw. Strukturelle Änderungen wird es auch künftig geben. Sie bergen das Risiko von Arbeitslosigkeit, aber vor allem auch die Chance, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Strukturveränderungen folgen Entwicklungen der Technologie und der Nachfrage, sie sind notwendig für das Überleben der Wirtschaft.

Es geht um die Förderung dieser Umstrukturierungen, also um die Förderung von Forschung und Entwicklung, neuer Technologien, neuer Ideen und die Qualifizierung für diese neuen Arbeitsplätze. Jede Überlebenshilfe überalterter Strukturen am Tropf der Subventionen ist auch bezüglich eines Arbeitsplatzangebotes ineffizient und nicht nur für aktuell, sondern auch für künftig Arbeitssuchende der falsche Weg. *Eine voraussehbar ineffiziente Maßnahme kann nicht gerecht sein, wenn es Alternativen gibt, die bei gleichen Kosten mehr Erfolg versprechen. Verschwendung knapper Güter ist ungerecht.*

Die Subventionierung sterbender Branchen - im Unterschied zur Subventionierung einer Konjunktur- oder Modernisierungskrise - ist psychologisch das falsche Signal. An diesem Exempel können hypothetisch auch unerwünschte Nebenwirkungen illustriert werden. Was wird mitgeteilt durch die Kohlesubventionen?

1. Der Staat ist verantwortlich für den Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen und garantiert hohe Löhne.
2. Die Bergleute brauchen nichts zu tun für ihre Umschulung, sie müssen nicht mobil werden und sich sonstwo Arbeitsplätze suchen. Das ist nach

dem Gleichheitsgrundsatz eine Ungerechtigkeit gegenüber allen anderen, denen berufliche Mobilität, Weiterqualifikation oder Arbeitslosigkeit zugemutet wird.

3. Wenn größere Gruppen öffentlich Druck machen, gibt der Staat nach.

Stattdessen wären folgende Signale angezeigt:

1. An die Arbeitnehmer, Auszubildenden und Arbeitsuchenden: Niemand hat ein Anrecht auf die lebenslange Beschränkung auf eine Berufsausbildung. Berufliche Mobilität und Flexibilität ist geboten.
2. An Unternehmer: Innovationen mit Erfolgsaussicht werden subventioniert, nicht veraltete Strukturen erhalten.
3. An alle: Das Wirtschaften ist nicht Aufgabe des Staates. Der Staat sorgt für die Voraussetzungen über erfolgreiches Wirtschaften unter Wettbewerbsbedingungen durch Bildung, Infrastrukturen und Subventionierung zukunftssträchtiger Versuche.

4.7 *Befristetes Einfrieren der Beschäftigtenzahlen und der Löhne (Moratorium)*

Dieses unter dem Begriff des Moratoriums diskutierte Modell würde von den Betrieben verlangen, über eine bestimmte Frist keine Entlassungen vorzunehmen, was von der Arbeitnehmerseite mit dem Verzicht auf Lohnsteigerungen honoriert würde. Unabhängig davon, daß eine solche Garantie durch die Betriebe nicht gegeben werden kann, ohne daß sie ihre Existenz bei weiterer Verschlechterung der Geschäftslage aufs Spiel setzten, stellt dies eine *Privilegierung der Arbeitsplatzbesitzer gegenüber den Arbeitslosen* dar, die während des Moratoriums gewiß keine Chance hätten, erfolgreich um die Arbeitsplätze zu konkurrieren. Das Moratorium müßte sich deshalb auf die Festschreibung der aktuellen Zahl der Arbeitsplätze, nicht aber auf die Festschreibung der Arbeitsverträge beziehen. Im übrigen spräche das Moratorium gegen Umstrukturierungen in den Betrieben. Wenn ausschließlich konjunkturelle Gründe maßgeblich wären, dann könnte das Moratorium noch gerechtfertigt sein. Wenn aber strukturelle Umschichtungen erforderlich sind, dann ist ein Moratorium der falsche Weg, nicht nur unter Nutzenaspekten, sondern auch unter Gerechtigkeitsaspekten, denn es reduziert die Arbeitslosigkeit über einen längeren Zeitraum betrachtet nicht.

4.8 *Starthilfe für Existenzgründungen*

Wer Arbeitslosigkeit bekämpfen will, muß Unternehmer "schaffen" und selbständige Existenzen. Zur Zeit wenig diskutiert werden Starthilfen für Existenzgründungen. Wer mehr Arbeitnehmer in Arbeit bringen will, könnte versuchen, mehr Menschen zu motivieren, selbständig zu werden oder Unternehmer zu werden. Die 10 Milliarden DM, mit denen die Kohleproduktion in Deutschland immer noch jährlich subventioniert wird, würde es erlauben, 100.000 ideenreiche Menschen mit jährlich DM 100.000 als Starthilfe für Existenz- oder Unternehmensgründungen zu subventionieren.

Würde eine solche Subvention als Starthilfe gewährt, stellten sich Gerechtigkeitsprobleme nur im Zusammenhang mit der Berücksichtigung oder Ablehnung der Anträge sowie der Höhe der gewährten Subvention und deren Dauer. Hier müßten eindeutige Wettbewerbsbedingungen um diese Starthilfe definiert und faire Verfahren der Entscheidung garantiert werden. Wenn solche Starthilfen als effiziente Möglichkeit einer Innovationsförderung eingeschätzt werden, stellen sich keine grundsätzlichen Gerechtigkeitsprobleme: Sie bieten die Chance auf berufliche Arbeit und vermehren die Arbeitsplätze.

4.9 *Alternativen zum staatlichen Monopol der Arbeitsvermittlung*

Eine kostenlose Arbeitsvermittlung durch den Staat ist ein wirksamer Schutz vor Ausbeutung durch gewerbliche Vermittler. Sie ermöglicht den Aufbau einer hoch kompetenten und nicht gewinnorientierten Beratungstätigkeit. Das schafft Vertrauen bei Arbeitssuchenden und Arbeitgebern. Eine Institution wie die Arbeitsämter ist notwendig, um die Berechtigung von Lohnersatzleistungen zu prüfen und Kontrollen gegen Mißbrauch durchzuführen.

Muß aber die Arbeitsvermittlung ein Monopol sein? Mit welchen Gründen unterbindet man Konkurrenz auf diesem Feld? Warum sollten nicht private Firmen versuchen, die Interessen von Arbeitgebern und von Arbeitssuchenden zu vertreten? Vielleicht gelingt es ihnen, Arbeitgeber zu überzeugen, für einen Klienten eine Stelle zu schaffen.

Solange staatliche Arbeitsvermittlung ihre Dienste weiterhin kostenlos anbietet, ist es die freie Entscheidung eines jeden, der sich davon Vorteile erwartet, für eine private Vermittlung zu bezahlen. Selbstverständlich wer-

den nicht alle Hoffnung erfüllt werden, und viele werden unnötigerweise draufzahlen. Aber warum sollte sich nicht in anderen Bereichen bewähren, was sich für die Führungspositionen im Managerbereich seit langem etabliert hat.

5 Konflikte oder Diskurse über Gerechtigkeit

Die Auseinandersetzung mit Ungerechtigkeiten in der Arbeitslosigkeit ist notwendig, wenn es

- um die Beteiligung an den Kosten zum Abbau oder zur Vermeidung geht,
- um staatliche Subventionierungen,
- um die Fortschreibung von Schutzbestimmungen für Arbeitsplatzbesitzer,
- um die Privilegierung einzelner Gruppen,
- um die Besitzstandswahrung,
- und die vielen anderen denkbaren und diskutierten Maßnahmen geht.

Konflikte sind durch gegenseitige Schuldzuweisungen und Forderungen sowie eine energische Verteidigung der eigenen Ansprüche und Besitzstände gekennzeichnet.

Diskurse beginnen mit einer gegenseitigen Offenlegung der eigenen Interessen, der eigenen Fehler und der eigenen möglichen Beiträge zu Lösungen. Nun haben wir keine Kultur des Diskurses, in der die Teilnehmer das von sich aus täten. Eine der gesellschaftlichen *Funktionen der Wissenschaften* ist es, diese Offenlegungen möglichst unparteilich und empirisch gut fundiert zu leisten als Faktenbasis für die notwendigen Aushandlungsprozesse über Verantwortlichkeiten. Es könnte eine *Aufgabe der Politik* sein, die so informierten Konfliktparteien an einen runden Tisch zu bringen, um das Aushandeln zu beginnen, wobei dann Verfahrensgerechtigkeit gefragt sein wird.

Ein letztes Wort: Wir denken gerne einfach, monokausal und monoaktional, d.h. in unserem Zusammenhang hören wir oft, wie *eine* Maßnahme gegen Arbeitslosigkeit angepriesen wird: Senkung der Kreditkosten, Senkung der Lohnkosten, Senkung der Steuern, Senkung der Staatsquote, Senkung der Arbeitszeit, Senkung der Rentengrenze, Senkung der Ausländerquote - oder jeweils das Gegenteil.

Dem üblichen Modell eines komplexen Ursachengefüges würde es entsprechen, daß viele Instanzen mit vielen Beiträgen zu beteiligen sind. Und mangels eines besseren Prinzips wird man wohl von den aktuellen jeweiligen Besitzständen ausgehen müssen, um eine halbwegs proportionale Lastenverteilung vorzunehmen. Eine Abweichung von diesem Prinzip wird es wohl nur dann geben, wenn zwingende Effizienzargumente vorliegen. Kann aber Paretos allgemein akzeptiertes Minimalprinzip der Gerechtigkeit unter dem Primat der Effizienz gewahrt werden, ohne daß ungewollte und unverschuldete Arbeitslosigkeit abgebaut wird?

Literatur

- Giersch, H. (1993). Wenn die Arbeit zu teuer wird. *FAZ*, 31.12.1993, S. 13.
- Hayek, F.A. von (1960). *The Constitution of Liberty*. London.
- Lerner, M.J. (1980). *The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion*. New York: Plenum.
- Miller, D. (1993). *Collective representations and the myth of self interest*. Paper presented at the IV International Conference on Social Justice in Trier 1993.
- Montada, L., Schmitt, M. & Dalbert, C. (1986). Thinking about justice and dealing with one's own privileges: A study on existential guilt. In H.W. Bierhoff, R. Cohen & J. Greenberg (Eds.), *Justice in Social Relations* (pp. 125-143). New York: Plenum.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Posner, R. (1981). *The Economics of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ramb, B.-T. (1993). Der universale *homo oeconomicus*. In B.-T. Ramb & M. Tietzel (Hrsg.), *Ökonomische Verhaltenstheorie* (S. 1-31). München: Franz Vahlen.
- Ramb, B.-T. & Tietzel, M. (Hrsg.), (1993). *Ökonomische Verhaltenstheorie*. München: Franz Vahlen.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap.
- Schäfers, H.-B. (1993). Ökonomische Analyse des Rechts. In B.-T. Ramb & M. Tietzel (Hrsg.), *Ökonomische Verhaltenstheorie* (S. 149-180). München: Franz Vahlen.